

# Parque Augusta no Município de São Paulo: instituições estatais e não estatais envolvidas na consolidação desse equipamento urbano e as dinâmicas de negociação

*José Jair Marques Júnior<sup>1</sup>*

Assistente jurídico do Tribunal de Justiça de São Paulo

**Sumário:** 1. Considerações iniciais; 2. Cronologia dos acontecimentos relevantes à dinâmica da negociação; 3. Quais as entidades e pessoas envolvidas na negociação e os interesses manifestados; 4. Comparação dos acordos: o Termo de Compromisso da década de 1970 (acordo primeiro), o Acordo de 2017 (acordo segundo) e o Acordo de 2018 (acordo terceiro); 5. Considerações finais; 6. Referências bibliográficas.

**Resumo:** o artigo analisa a evolução, no tempo, das dinâmicas de negociação utilizadas na implantação do “Parque Augusta”, no Município de São Paulo, assim como examina o envolvimento de instituições estatais e não estatais nesse processo. Identifica, a partir de elementos da teoria de negociação da Escola de Harvard, as razões do sucesso do acordo definitivo para a implantação do parque.

**Palavras-chave:** Parque Augusta; negociação; acordos.

## 1. Considerações iniciais

No dia 10 de agosto de 2018, em anúncio público<sup>2</sup>, a Prefeitura do Município de São Paulo, por intermédio do Prefeito Bruno Covas, divulgou ter concretizado um novo acordo com as incorporadoras Cyrela e Setin (nomes sociais Flamingo e Albatroz, respectivamente), proprietárias dominiais dos terrenos onde se terá, futuramente, a consolidação do Parque Augusta como um bem comum do povo. Acordo este que também incluiu na sua formatação o envolvimento de associações da sociedade civil (nomeadamente, a Samorcc – Sociedade de Amigos, Moradores e Empreendedores dos bairros Cerqueira César, Consolação e Jardins; Amacon – Associação de Moradores e Amigos do Bairro da Consolação e Adjacências; e Movieco – Movimento Ecológico), além do Ministério Público do Estado de São Paulo, o Poder Legislativo Municipal e o Poder Judiciário do Estado de São Paulo.

Basicamente, o objeto do acordo trouxe a obrigação das incorporadoras de doar os imóveis situados no quadrilátero das Ruas Marquês de Paranaguá, Caio Prado e Augusta, além de pagar indenizações à Prefeitura do Município de São Paulo, com a contrapartida de receber do Município potenciais construtivos a serem aplicados em qualquer outra região da cidade ou, eventualmente, alienados em mercado.

<sup>1</sup> Doutorando e mestre em Direito do Estado e Bacharel pela FDUSP.

<sup>2</sup> SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. São Paulo ganha parque na região da Rua Augusta. *Cidade de São Paulo*, São Paulo, 10 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2s284b2>. Acesso em: 10 ago. 2018.

A formulação desse ajuste se sucede a outro acordo, anunciado em agosto de 2017<sup>3</sup>, em que o então Prefeito, João Doria, apregoeou igualmente ter chegado em composição definitiva com as mesmas incorporadoras donas daquele terreno com o objetivo de implantação do Parque Augusta.

Com extensão aproximada de 24 mil metros quadrados, bipartida entre dois terrenos registrados formalmente em matrículas diferentes (um de 7,6 mil metros quadrados, outro de 16,133 mil metros quadrados), a área contemplada em disputa está no centro do noticiário e das lutas de grupos organizados pela recuperação e preservação de uma área verde na região central da capital paulista, objeto de pendências e indefinições resultantes da persistência de tal conflito, ilustrando na polêmica se há – ou não – oportunidade e conveniência de se despendar recursos públicos para a criação de um parque nessa localidade.

A proposta deste artigo é identificar, a partir da análise da cronologia dos acontecimentos, a motivação da inserção dessa temática da criação do Parque Augusta na pauta da administração pública paulistana contemporânea, voltada para a construção do consenso. Como hipótese central, temos a identificação de que a estruturação de um processo administrativo de negociação, seja no campo judicial ou extrajudicial, com o objetivo de implantação de equipamentos urbanos de fruição da coletividade, tende a facilitar a obtenção do consenso e a demandar menores dispêndios financeiro e de tempo da administração pública e dos atores privados envolvidos.

Como método de pesquisa, serão adotadas como ferramentas: (i) a investigação dos autos do processo judicial de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra as atuais proprietárias e os imediatos alienantes dos terrenos situados na área do Parque Augusta<sup>4</sup>; (ii) os projetos legislativos e leis editadas na Câmara de Vereadores de São Paulo relacionadas àquela área; (iii) notícias divulgadas na imprensa, além de, especialmente; (iv) os termos dos acordos celebrados ao longo do tempo pelas administrações municipais de São Paulo com os proprietários do terreno.

## 2. Cronologia dos acontecimentos relevantes à dinâmica da negociação

Como primeiro fato histórico<sup>5</sup> relevante, é relatada a construção do Palacete Uchoa, em estilo *art nouveau*, no ano de 1902. Cinco anos depois, instalou-se ali o colégio feminino Des Oiseaux, que encerrou suas atividades de ensino em 1969.

<sup>3</sup> FÁBIO, André Cabette. Doria anuncia acordo pelo Parque Augusta. O que SP cede e o que ganha. *Jornal Nexo*, [S.l.], 4 ago. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2YlSsvs>. Acesso em: 10 ago. 2018.

<sup>4</sup> Trata-se do processo 1017163-55.2016.8.26.0000 em trâmite na 13ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo Capital.

<sup>5</sup> São duas as fontes principais para a estruturação dos dados históricos. Tanto a petição inicial da Ação Civil Pública 1017163-55.2016.8.26.0000, acima mencionada, quanto as notícias publicadas pelo sítio eletrônico dos jornais da Folha de São Paulo e Estadão a respeito do “Parque Augusta”, que, na maioria das vezes, retratam o histórico cronológico dos fatos. A título de exemplo, as matérias a seguir: AMÂNCIO, Thiago. Construtoras e prefeitura de SP fecham novo trato sobre parque Augusta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/34OU6YF>. Acesso em: 10 ago. 2018; e VEIGA, Edison. Cronologia do terreno do Parque Augusta (1902-2015). *Estadão*, São Paulo, 3 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Ym0Jzh>. Acesso em: 10 ago. 2018.

Em 1970, a Prefeitura do Município de São Paulo decretou a utilidade pública<sup>6</sup> dos terrenos que compõem o local<sup>7</sup>, com o objetivo de desencadear o processo expropriatório e tomar para si a propriedade dos imóveis, ali projetando instalar um jardim público. O valor da indenização, todavia, não foi pago e, em 1974, o prédio principal do colégio, o palacete, foi demolido.

Esse decreto de utilidade pública, por sua vez, foi revogado pelo Decreto 10.954/1974<sup>8</sup>, que fora emitido de acordo com as condicionantes previstas no Decreto 10.766/1973<sup>9</sup>, este último que permitiu a revogação específica de decretos declaratórios de utilidade pública, com liberação do uso do terreno que contivesse a área verde, desde que o proprietário voluntariamente se obrigasse

*(a) a preservar, integralmente, as áreas verdes existentes no imóvel, mantendo-as, conservando-as e ampliando-as quando possível, com exceção das áreas absolutamente necessárias à execução dos projetos de construção, desde que as mesmas não ultrapassem 10% (dez por cento) das áreas verdes; b) a permitir, em consonância com as finalidades do aproveitamento dos terrenos respectivos, a utilização das áreas verdes pelo público; c) a dar ao imóvel, onde as áreas verdes se localizam, utilização rigorosamente conforme com as exigências legais fixadas para a zona de sua situação; (d) a não ultrapassar, com as edificações, a taxa de ocupação correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da área do terreno, ressalvado o disposto no item “a”.*

Ainda nesse Decreto 10.766/1973, no artigo 4º, restou estabelecida a obrigação de que o interessado deveria celebrar Termo, perante órgão municipal competente, para assumir essas obrigações relativas à preservação das áreas verdes em paralelo à autorização de edificações.

Em 13 de agosto de 1975, foi averbado junto à matrícula do imóvel de 7,6 mil metros quadrados um **Termo de Compromisso** firmado pela então proprietária Associação Instrutora da Juventude Feminina com a Prefeitura do Município de São Paulo. Nele, foram ajustadas diversas obrigações imputadas à titular do domínio imobiliário, especialmente focadas na identificação da destinação exclusiva do bem (construção de conjunto turístico em hotel) e na instituição de limitações administrativas, como a de não ultrapassar, com as edificações, a taxa de ocupação máxima de 25% do imóvel; preservar a integralidade da área verde existente, não podendo ser abatida qualquer árvore existente no local, a não ser com emissão de prévia e expressa autorização do município; e, principalmente, admitir a utilização da área verde pelo público e construir um edifício que contemplasse,

<sup>6</sup> As hipóteses de utilidade pública estão descritas no artigo 5º do Decreto-lei 3.365/1941. Disponível em: <https://bit.ly/33R88YF>. Acesso em: 10 ago. 2018.

<sup>7</sup> Confira-se o Decreto 9.238/1970, cujo artigo primeiro dispõe que os mencionados imóveis seriam objeto de futura desapropriação manejada via acordo ou judicial, sinalizado como principal objetivo do decreto a ponderação de que os imóveis seriam necessários à “preservação de área verde e funcionamento de instituições culturais”. Disponível em: <https://bit.ly/2OTphMV>. Acesso em: 10 ago. 2018.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2PeotRX>. Acesso em: 10 ago. 2018.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2Phu2iw>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ao mesmo tempo, habitação hoteleira e parte operacional para serviços culturais e sociais dos hóspedes e demais usuários do conjunto.

A respeito do outro terreno, de maior extensão e que já havia sido alienado pela Associação Instrutora da Juventude para terceiros, também houve a celebração de **Termo de Compromisso**, na data de 29 de agosto de 1975, entre a proprietária Teijin do Brasil e a Municipalidade de São Paulo. Foi fixado o mesmo tipo de destinação exclusiva (conjunto turístico em hotelaria), além das mesmas limitações administrativas relacionadas à manutenção e preservação integral da área verde existente, com abertura ao público para o seu uso.

Para a hipótese de descumprimento de qualquer das obrigações assumidas com a assinatura dos termos de compromisso em questão, foi fixada, no próprio ajuste, a incidência de multa que poderia ser acumulada até o valor do terreno onde se encontra a área verde, sem prejuízo da tomada de outras medidas sancionatórias ou de polícia administrativa, como embargo de obras.

Praticamente uma década mais tarde, em 4 de setembro de 1986, os representantes da Consolação Hotéis e Turismo Ltda. – os mesmos da empresa Teijin do Brasil – e da Municipalidade de São Paulo confirmaram as disposições constantes dos Termos de Compromisso ao assinarem um instrumento de ratificação, especialmente quanto às restrições de edificação e uso do imóvel, com obrigação sobre os sucessores dos bens imóveis, consoante acordo celebrado com o então prefeito, Jânio Quadros.

Em setembro de 1996, Armando Conde e Linda Lilly Conde adquiriram a propriedade dos dois terrenos, pelo preço de R\$ 3,9 milhões. De acordo com as notícias divulgadas na imprensa, fracassou o projeto de construir um hipermercado, bloqueado em 2006 por decisão administrativa do Conpresp, o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Cultura. Mas foi autorizado outro projeto apresentado na sequência para construir três torres, duas residenciais e uma comercial, condicionado ao cumprimento de disposições estipuladas pelo Conpresp para a compensação ambiental e conservação do patrimônio histórico remanescente, conforme disposto em decisão administrativa do Conpresp, proferida na 439ª Reunião Ordinária realizada em 09 de setembro de 2008<sup>10</sup>.

Já em setembro de 2013, Armando e Linda Conde revenderam o imóvel às atuais proprietárias Flamingo e Albatroz, sociedades empresárias do ramo imobiliário, pelo preço de R\$ 27,3 milhões, com o pacto acessório de retrovenda, durante o prazo de 24 meses, prorrogável em mais 12 meses, caso nesse intervalo as empresas adquirentes não obtivessem aprovação de empreendimentos imobiliários residencial e comercial imaginados para o local.

Em janeiro de 2015, o Conpresp aprovou o novo projeto apresentado pelas proprietárias Flamingo e Albatroz, substituindo aquele projeto anterior de 2008 para a construção de três edifícios, cada um com 45 metros de altura, sendo um deles no terreno de

<sup>10</sup> Eis o trecho da ata da reunião do Conpresp em que foi autorizado o projeto apresentado pelos proprietários Armando e Linda Conde, publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo: “Processo 2008- 0.011.655-7 – Armando Conde – Construção – Rua Marques de Paranaguá x Rua Caio Prado x Rua Augusta. Relator: Conselheiro Elton. Por unanimidade de votos, o processo foi DEFERIDO COM AS SEGUINTE DIRETRIZES: a) que o interessado apresente novo TCA – Termo de Compensação Ambiental, emitido por DEPAVE, prevendo a compensação arbórea de plantio de vegetação dentro dos mesmos lotes referidos, e b) que o interessado entregue declaração de compromisso com a conservação dos remanescentes do Colégio Des Oiseaux.”. Disponível em: <https://bit.ly/2rZA92K>. Acesso em: 10 abr. 2019.

matrícula 12.953, junto a árvores tombadas e a construções históricas remanescentes do Colégio des Oiseaux.

Em simultâneo a essas últimas alienações, houve a superveniência de atos legais e administrativos relevantes para a identificação do potencial de exploração econômica daquela propriedade privada.

Especialmente, citam-se os fatos da edição de lei, promulgada pelo Prefeito Fernando Haddad, criando o Parque Augusta (Lei Municipal 15.941/2013<sup>11</sup>, advindo do Projeto de Lei 345/2006); da averbação na matrícula imobiliária, de direito de preferência legal à Prefeitura do Município de São Paulo para adquirir os mencionados imóveis em virtude da edição do Estatuto da Cidade e do Decreto Municipal 42.872/2003 (setembro de 2012); a autorização, pela Câmara de Vereadores, de criação do Parque Augusta no local (2011), da declaração de utilidade pública do espaço pelo Prefeito Gilberto Kassab (2008); da decisão administrativa de tombamento do bosque existente no local, pelo Conpresp (Resolução 23/CONPRESP/2004<sup>12</sup>); e da inclusão no Plano Diretor Estratégico da implantação futura do Parque Augusta naquele espaço (2002).

Houve, igualmente, manifestações públicas de organizações da sociedade civil e de ativistas defensores de pautas ambientalistas, em protesto à falta de abertura do local à população. Inclusive, houve intervenção do Poder Judiciário, tanto ao determinar a abertura dos portões em decisão provisória<sup>13</sup> quanto, num momento subsequente, ao determinar o seu fechamento à luz da falta de condições de segurança<sup>14</sup>.

Desse roteiro de acontecimentos, podemos extrair algumas conclusões. Ainda que, originalmente, a Prefeitura do Município de São Paulo e os sucessivos proprietários dos terrenos tenham se acertado no sentido de promover concretamente a utilidade dos

<sup>11</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2rhhbkzu>. Acesso em: 10 ago. 2018.

<sup>12</sup> PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo. *Resolução n. 23/2004*. Disponível em: <https://bit.ly/33UE5z4>. Acesso em: 10 abr. 2019.

<sup>13</sup> Confira-se a ementa do julgado: AGRAVO DE INSTRUMENTO – Decisão que indeferiu antecipação de efeitos da tutela – Pretensão de abertura imediata dos portões de área denominada “Parque Augusta” – Área, em parte tombada, com a existência de mata, e utilizada pela população como área pública por muitos anos – Propriedade privada das agravadas, que fecharam os portões para a construção de imóveis – Presença dos pressupostos exigidos pelo artigo 273 do CPC – Decisão reformada para determinar a abertura do portão situado na Rua Marques de Paranaguá, no prazo de 30 dias, a contar da publicação do acórdão, mas com critérios a serem observados – Determinação de expedição de ofício à municipalidade – Recurso provido, com observações. (TJSP; Agravo de Instrumento 2116910-91.2014.8.26.0000; Relator: Desembargador Antônio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro Central Cível – 29ª Vara Cível; Data do Julgamento: 07/04/2015. Disponível em: <https://bit.ly/2PiPO5k>. Acesso em: 10 ago. 2018.).

<sup>14</sup> Confira-se a ementa do julgado: APELAÇÃO CÍVEL – Ação Civil Pública – Pretensão das apelantes à reabertura dos portões do Parque Augusta – Preliminar de Nulidade da r. sentença – Alegação de infringência ao devido processo legal e necessidade de dilação probatória afastadas – Quando a MMA. Juíza a quo se posicionou sobre o não cabimento da análise, naquele momento processual (decisão interlocutória) sobre de quem seria a responsabilidade pela realização das obras e serviços necessários à utilização segura e confortável do bosque, na verdade estava fazendo alusão à petição da Prefeitura de São Paulo de fls. 351/358, que discorria sobre sua não responsabilidade em “adotar as medidas necessárias para garantir a fruição da área”, não tendo que se falar assim em necessidade de dilação probatória e cerceamento de defesa pelo julgamento antecipado da lide – Preliminar de Nulidade da r. sentença por não ter esperado terminar o prazo para interposição de Agravo de Instrumento – Inocorrência – Ausência de previsão legal para que se aguarde o decurso de prazo das decisões processuais para a prolação de Sentença – Mérito – Impossibilidade momentânea de se manter o chamado “Parque Augusta” aberto ao público, diante da precária condição em que a área se encontra – Segurança do público há que ser preservada – Impossibilidade de se condenar as empresas requeridas a limparem e realizarem toda espécie de melhoramentos no local, pelo fato do referido ônus não ter sido objeto do pedido inicial, o que poderia caracterizar o julgamento “extra petita” – Sentença Mantida – Recurso improvido. (TJSP; Apelação 1052212-84.2014.8.26.0100; Relator: Desembargador Maurício Fiorito; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro Central Cível – 29ª Vara Cível; Data do Julgamento: 07/06/2016. Disponível em: <https://bit.ly/2YiY49L>. Acesso em: 10 ago. 2018).

imóveis mediante a implantação dos empreendimentos imobiliários e, ao mesmo tempo, preservação das áreas verdes existentes, fato que os proprietários dos imóveis ou promoveram uso estritamente marginal do imóvel – como na década de 1990, em que houve a celebração de contrato de locação comercial para funcionamento de estacionamento no local –, ou não levaram à frente os projetos imobiliários. Não se identificam aqui os motivos para a não implantação dos empreendimentos que podem ter origem exclusivamente empresarial – falta de financiamento ou de vontade do setor privado para empreender naquele dado momento – ou por influência de condutas praticadas pelo poder público, em bloqueio das iniciativas do particular.

Há também uma visibilidade clara a respeito da forte disposição estatal em legitimar ou restringir os usos daquela área para fins exclusivamente culturais e de lazer da população, haja vista a sequência de atos administrativos e normativos com força jurídica editados com a finalidade de reconhecimento de tais intenções; porém, sem força coativa suficiente para garantir a sua efetividade.

Além disso, mostrou-se nítido que as iniciativas de fonte legislativa para a institucionalização do Parque Augusta não ultrapassaram a mera intenção política, haja vista a ausência de resolução de um problema claro, que salta aos olhos de qualquer cidadão comum. Os terrenos sempre foram tratados como propriedade privada, submetidos a uma série de limitações administrativas agregadas ao longo do tempo. E como propriedade privada, ostentam um valor patrimonial convertido em moeda: os detentores dela não podem ser despojados desse bem, a não ser que indenizados pecuniariamente ou processados de acordo com o devido processo legal para o pagamento em razão, por exemplo, de alguma dívida, sob pena de estar caracterizado o confisco vedado pela ordem constitucional vigente.

Diante da experiência concreta que legou a oportunidade da introdução da retomada de processos de negociação na Prefeitura do Município de São Paulo, especificamente para a implantação de tal parque, analisamos a seguir o papel de cada uma das instituições envolvidas e dos interesses por elas manifestados, pontuando, quando a hipótese exigir, lineamentos a respeito da teoria da negociação desenvolvida na Escola de Harvard<sup>15</sup>.

### 3. Quais as entidades e pessoas envolvidas na negociação e os interesses manifestados

É fundamental, para compreender a dinâmica de negociação entabulada entre as partes, saber quais são os agentes relevantes que tomam parte nessa discussão. De partida, é possível admitir que não haja em curso uma negociação *two-party*, que envolva sujeitos “A” e “B”. Dada a complexidade do fenômeno urbano e social, são múltiplas as esferas de interesse que, com mais ou menos intensidade, afetam o processo negocial por meio da expressão de seus desejos, objetivos, peculiaridades de tratamento e, principalmente, se

<sup>15</sup> Por todos os expoentes estudados, optou-se pela aplicação dos ensinamentos trazidos em: FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro: Solomon, 2014. A reforçar a relevância dessa escola, constam editados dois Manuais de Negociação envolvendo instituições públicas brasileiras que a ela fazem referência expressa: BRASIL. Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. *Manual de Negociação Baseado na Teoria de Harvard*. Brasília, DF: EAGU, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Yiee2V>. Acesso em: 20 fev. 2019; e BRASIL. Ministério da Justiça. Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM). *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2ON4hYd>. Acesso em: 20 fev. 2019.



ostentam, por meio contratual ou legal, força coativa para imprimir efetividade às suas deliberações pessoais, ou se necessitam da intervenção de algum agente externo para fazê-lo. Considera-se presente, portanto, uma dinâmica negocial *multi-party*.

Em primeiro lugar, temos a Prefeitura do Município de São Paulo. Por competência constitucional, incumbe a ela prestar os serviços públicos de interesse local, especialmente a partir do patrimônio de bens que titulariza, além de promover a preservação do meio ambiente. Caminha nessa direção a abertura de parques e jardins públicos para franquear à sociedade a oportunidade de lazer, tranquilidade e conexão com a natureza.

Em paralelo, a Prefeitura tem papel fundamental na definição do planejamento urbano da cidade. Não com exclusividade na decisão planejadora, mas com compartilhamento de responsabilidades na definição das regras gerais por meio do Plano Diretor e os instrumentos legais acessórios, que prescrevem as metas e desafios a serem atingidos nos horizontes de curto a longo prazo.

Igualmente, deve a Prefeitura proceder à averiguação constante das demandas, das áreas que estejam necessitando de uma maior provisão de serviços públicos, como escolas, hospitais, abertura e conservação de viários, na definição das prioridades e alocação dos recursos orçamentários, sendo de todo relevante a ouvida da sociedade para participar desse processo.

Além disso, por meio de suas entidades e órgãos, a Prefeitura Municipal de São Paulo expede atos de autorização para a iniciativa privada construir empreendimentos imobiliários, observando se foram respeitados os critérios exigidos pela lei de natureza ambiental, impacto às vizinhanças, tráfego, e limitações administrativas de potencial construtivo. Também é seu papel tratar da proteção ao patrimônio histórico, cultural e social integrado à vida urbana da cidade, por meio dos órgãos criados especificamente para essa finalidade (no caso, o Conpresp).

Há um detalhe fundamental que deve ser ponderado em relação à Prefeitura Municipal. As instâncias decisórias de poder normalmente são hierárquicas e respeitam, no limite, o ponto de vista externado pelo ocupante do cargo de chefe do Poder Executivo. Com isso, dada a alternância dos mandatos garantida como expressão do Estado Democrático, nem sempre é possível se cogitar de uma estabilidade ou previsibilidade de uma dada política pública. No entanto, ao menos nos mandatos dos governantes das décadas de 2000 e 2010, houve entendimento praticamente uníssono no sentido de se repercutir o interesse da Prefeitura em concretizar a criação e implementação do Parque Augusta.

Outra parte é constituída por pessoas jurídicas proprietárias dos terrenos. A oportunidade de negócio lucrativo sempre foi uma opção pensada pelas proprietárias atuais, dada a localização privilegiada dos terrenos próxima a serviços de utilidade pública (escolas de ensino superior, centros de compras) e de intensa vida social com adensamento populacional notório, à vista dos inúmeros edifícios de ocupação relevante situados na região. Todavia, deter a propriedade daquele imóvel, repleto de restrições das mais variadas intensidades e origens, não necessariamente ofereceria um sucesso comercial a curto prazo para as sociedades empresariais. As atuais proprietárias inclusive chegaram a manifestar, antes das tratativas para a celebração do primeiro acordo em 2017, que implantariam um parque no local, juntamente com o empreendimento imobiliário<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Confira-se trecho de entrevista concedida pelo Presidente da empresa Setin, Antonio Setin, ao repórter Edison Veiga, externando os benefícios da criação de um parque privado, e não público, no local em disputa: “O futuro parque terá iluminação, internet Wi-Fi, espaço restrito para cães, playground, todo um conjunto que atenda desde a uma pessoa de 90 anos de bengala até

Também participa do processo negocial o Ministério Público. Após o inquérito civil instaurado para averiguar se as pessoas proprietárias dos terrenos dos parques estavam conferindo ao local a função social respectiva e se estavam cumprindo as obrigações prefixadas no compromisso averbado na matrícula registral, o órgão ministerial propôs a ação civil pública outrora mencionada, objetivando o pagamento das multas decorrentes do descumprimento daquela avença.

Na visão do Ministério Público, o cômputo das multas teria acumulado valor suficiente para que o próprio terreno fosse expropriado sem custos para a municipalidade como fator prioritário à solução daquelas multas.

Tinha o Ministério Público posição fincada<sup>17</sup> na tese de que a aprovação de empreendimento imobiliário no local é irregular, haja vista o sucessivo descumprimento das obrigações de preservação das áreas verdes e de liberdade de acesso à sociedade civil ao uso da área verde constante no local.

Em adendo: o Ministério Público Estadual agregou no rol de pedidos daquela ação civil pública não apenas obrigação de os proprietários dos terrenos reajustarem as suas condutas diretas em relação aos imóveis em conformidade com o direito (abrir ao acesso público, por exemplo), como também incluiu o pedido de indenização por dano moral coletivo em razão do fechamento do espaço.

Num quarto ângulo, temos as organizações da sociedade civil formalizadas em pessoas jurídicas ou físicas, que manifestam interesse na criação do Parque Augusta pelos motivos de interesse público em favor da abertura de um parque a ser desfrutado pela coletividade de toda a cidade, numa região central que carece de acesso a áreas verdes para que as

---

*a uma criança que entra em um carrinho de bebê. A pessoa vai poder passear no parque e tomar um café – a casa que está dentro do bosque, onde funcionava a administração do antigo colégio, será restaurada e transformada em um espaço para café e livraria. O parque foi pensado para que tenha exatamente a cara que tem a região da Augusta. O empreendimento está concebido com usos para que fique vivo 24 horas por dia. Mas é claro que um conselho gestor, que deve ser formado para administrar a área verde, irá determinar o horário de funcionamento do parque. Haverá vigias e portões que irão abrir e fechar, conforme ficar acertado. Algo como das 6h às 22h. É importante ressaltar que o bosque deverá se tornar de acesso público em consequência de um futuro empreendimento. Estamos falando de um terreno privado, com tombamento – tombamento que protege a área verde, a casa e o pórtico, que são remanescentes do colégio. [...] O lado positivo [de um parque privado] é que a prefeitura não irá usar recurso público nenhum para viabilizar um parque. A administração pública é lenta, pelo próprio processo. Neste caso, iremos criar um parque praticamente de imediato e sem custo algum, nem de desapropriação, nem de implantação, nem de manutenção. Com um bônus ao município: continuaremos pagando o IPTU da totalidade do terreno. Só estamos insistindo neste projeto porque realmente somos apaixonados pela região central da cidade e acreditamos que se trata de algo bom. Estamos há cinco anos tentando convencer o poder público de que vale a pena empreender ali e doar este parque para o uso da população. Seria muito mais fácil, como empresários, construir em outro local. [...] [O parque será mantido] pelo condomínio. Os futuros condôminos do empreendimento já saberão que um percentual do pagamento será, obrigatoriamente, revertido para a manutenção da área verde. Estimamos que com R\$ 50 mil mensais o parque pode ser mantido de forma excelente. [...] São 709 árvores. É importante lembrar que esse bosque não é um remanescente de Mata Atlântica, como muitos dizem. Era um jardim da mansão original, depois foi alterado pela escola. De modo que 19% das árvores realmente são de Mata Atlântica – e, destas, metade são pitangueiras. As demais são espécies exóticas. Independentemente disso, é um bosque e tem valor de área verde importante. Entendemos que valoriza o ambiente e vai ser mantido porque é tombado. Precisaremos remover algumas árvores pelo projeto, mas nos comprometemos a plantar 10 novas árvores para cada uma das que precisarem ser retiradas. Ou seja: o resultado final será um parque com mais árvores ainda”. Em: VEIGA, Edison. Construtora detalha como será o Parque Augusta. Estadão, São Paulo, 9 fev. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2LpGPOF>. Acesso em: 10 ago. 2018.*

<sup>17</sup> Segundo defendem os professores Fisher, Ury e Patton, a tomada de uma posição inflexível pela parte que se propõe a negociar tende a obscurecer o objetivo final. Em contraponto, assumem ser palatável adotar outra postura, relacionada à identificação dos interesses mais relevantes subjacentes às pessoas ou, nos seus dizeres, a “força oculta das posições”. Mesmo que as pessoas manifestem posições sabidamente antagônicas, pode ser que os interesses que gravitam sobre tais posições sejam comuns e até compatíveis, tornando possível a chegada de um acordo. Confira: FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro: Solomon, 2014. p. 57 e ss.



pessoas possam descansar, realizar atividades esportivas, relaxar, promover encontros casuais ou de interesse privado calcado na satisfação de residir próximo a uma área verde e na valorização de seu próprio imóvel. Revelam-se como movimentos de resistência por firmarem a posição de não admitir, em hipótese alguma, tanto o fechamento do parque para fruição exclusiva dos proprietários dos terrenos quanto a convivência de um parque com a edificação de torres no mesmo espaço, rotulada como obra nociva à preservação ambiental das árvores remanescentes da Mata Atlântica no local.

Trata-se de atores não organizados em uma forma unitária ou sob uma única organização, a mostrar que é multifária a origem dos interesses envolvidos (associações de moradores ou de preservação ambiental, ou demais ordens).

Também pode ser inserida nesse agrupamento a comunidade acadêmica, formada por planejadores urbanos, arquitetos e urbanistas e, igualmente, a própria imprensa que, a despeito de deter, em tese, uma suposta neutralidade em relação aos diversos polos, pode exprimir, a depender do viés ideológico seguido, uma ou outra direção nas suas manifestações.

Há também o papel do Poder Legislativo, ao repercutir nos projetos de leis aprovados a vontade do povo exercitada pelos seus representantes no cumprimento dos mandatos parlamentares. No caso do Parque Augusta, afora as diretrizes de orientação geral do planejamento urbano, como o Plano Diretor Estratégico, houve edições de leis específicas, especialmente aquela que determinou a instituição do parque no ano de 2013.

Em derradeiro, aponta-se a relevância do Poder Judiciário nesse debate da implantação do Parque Augusta. O poder de proferir a palavra definitiva a respeito do acordo conta pontos para conferir prevalência à decisão que for proferida pelo órgão julgador. Note-se que a dinâmica negocial foi impulsionada, por diversas vezes, nas ações em tramitação no Judiciário que tratam do Parque Augusta, relatadas experiências de tentativas de mediação e conciliação entre as partes, depois de instados pelo Poder Judiciário. Evidente que, na posição de entidade que deve primar pela inércia, não se cabe exigir do julgador uma postura ativa no sentido de promover ou impor soluções a serem aceitas pelas partes. O papel do Judiciário nessa particularidade da negociação é trabalhado no sentido de assumir uma condição de aproximador das partes, com esclarecimento a respeito das potencialidades benéficas de um acordo definitivo, de se abreviar o tempo do litígio instaurado, de se gerar a previsibilidade e calculabilidade das ações e comportamentos das partes.

Estruturado esse cenário, façamos as ponderações a respeito dos três principais instrumentos de acordo produzidos ao longo da disputa pela implantação do Parque Augusta.

#### **4. Comparação dos acordos: Termos de Compromisso da década de 1970 (acordo primeiro), o Acordo de 2017 (acordo segundo) e o Acordo de 2018 (acordo terceiro)**

Identificados os agentes portadores de interesses quanto ao sucesso da implantação do parque, ou quanto a interesses de natureza patrimonial por conta do valor agregado dos terrenos, podemos seguir à análise dos instrumentos consensuais celebrados para aferir se: (i) houve a representatividade adequada dos interesses desses múltiplos atores; e (ii) se o objeto do acordo tem condições de se tornar efetivo na realidade, à vista da possível adesão de todos os agentes interessados nas soluções propostas.

No que diz respeito aos Termos de Compromisso celebrados na década de 1970 (acordo primeiro<sup>18</sup>), a Prefeitura e os proprietários à época procuravam exclusivamente ajustar ou acertar a conduta dos proprietários do terreno às novas restrições administrativas que haviam sido emitidas pela Prefeitura tão somente no que diz respeito à preservação ambiental, ficando intocados os projetos de exploração econômica daqueles terrenos, com o incentivo de que fossem, de fato, construídos os empreendimentos imobiliários sem prejuízo à conservação das áreas verdes.

O impulso à celebração do acordo provinha, essencialmente, da existência da legislação municipal que inseriu tais restrições urbanísticas, ao mesmo tempo em que era presente a declaração de utilidade pública dos imóveis.

Não houve, naquele momento, uma preocupação mais clara em se estabelecer como prioridade a criação efetiva de um parque público. A intenção prioritária era específica de conservar a atratividade do negócio econômico da parte privada rotulado como hotelaria turística, o qual poderia gerar benefícios acessórios com a preservação das áreas verdes.

Referida negociação foi estabelecida notadamente entre as duas partes, o Município e os proprietários dos terrenos, inexistente notícia de que qualquer outro agente legitimamente interessado tenha intervindo nesse relacionamento.

Saltando para a década de 2010, aqueles tempos da década de 1970 são outros em comparação ao momento hoje vivenciado, contempladas estabilidade e abertura democrática do Estado com a Constituição Federal de 1988. Já estavam vigentes as leis que determinaram a ordenação urbanística das cidades, a aprovação de Planos Diretores e, especialmente, a norma constitucional que aponta o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito subjetivo de todo cidadão e reputado como ferramenta essencial à promoção de sadia qualidade de vida, incumbido ao poder público preservar e restaurar os processos ecológicos e ecossistemas, protegendo a fauna e a flora da extinção de suas funções (artigo 225 da Constituição Federal de 1988).

Relativamente ao Acordo de 2017<sup>19</sup> (acordo segundo), firmado sob a forma de “Protocolo de Intenções” entre a Prefeitura do Município de São Paulo e as pessoas jurídicas proprietárias dos imóveis, foi apontada como solução plausível para o encerramento do litígio que estava instaurado na ação civil pública justamente a **permuta** entre um bem imóvel de titularidade da administração pública municipal e os bens imóveis que compõem o quadrilátero da área imaginada para a instalação do Parque Augusta. Associado ao ato de alienação, as partes comprometeram-se ao cumprimento de obrigações recíprocas<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Os instrumentos particulares celebrados são documentos públicos, pois submetidos à averbação nas matrículas registrares dos imóveis. Inclusive, constam como documentação essencial juntada na Ação Civil Pública 1017163-55.2016.8.26.0000, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, de onde se consultou o respectivo teor de tais instrumentos.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2DPuf7m>. Acesso em: 14 ago. 2018.

<sup>20</sup> Consoante a cláusula segunda do Protocolo de Intenções, as obrigações do município de São Paulo assim foram estabelecidas: “2.1.1. Realizar estudo sobre a viabilidade de se promover a permuta entre os imóveis citados na cláusula primeira.

2.1.2. Proceder às medidas e providências legais e administrativas, incluindo as de participação social, necessárias à apresentação, sob a forma de Projeto de Lei ou outro ato normativo competente, das seguintes proposições:

a) elaborar o Projeto de Intervenção Urbana (PIU), em conformidade com o disposto no art. 134 da Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014, Plano Diretor Estratégico – PDE e no Decreto n. 56.901, de 29 de março de 2016, contendo os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo do terreno de propriedade do Município;

b) realizar o pedido de autorização legislativa para alienação mediante permuta do imóvel integrante do patrimônio do Município de que trata o presente Protocolo de Intenções;

c) elaborar Estudo Preliminar, Termo de Referência e Memorial Descritivo de Implantação do Parque Augusta, a partir de projetos sugeridos pela sociedade, a ser licenciado nos órgãos competentes através da Secretaria do Verde e Meio Ambiente;

Duas dificuldades evidentes do modelo apresentado nesse acordo segundo se relacionam às circunstâncias da: (i) necessidade de aprovação de uma lei para autorizar a permuta do imóvel público, que depende da colaboração dos vereadores para a aprovação do projeto de lei; e (ii) a passagem por um moroso processo de avaliação técnica de ambos os imóveis público e privado, objetos da permuta, para a finalidade de se apurar não só os seus valores econômicos, mas investigar a existência de eventual passivo ambiental que deva ser corrigido pela parte responsável segundo o contrato (o qual, por ser realizado no âmbito do Poder Judiciário, depende da passagem de uma série de solenidades, como a nomeação de perito, arbitramento de seus honorários, produção de provas documentais suplementares, acompanhamento de assistentes técnicos, produção do laudo, eventuais questionamentos dos assistentes técnicos para complementação do laudo).

Não bastasse esse empecilho, houve diversas resistências manifestadas por grupos de sociedade civil indagando se o imóvel público escolhido seria, de fato, o melhor imóvel a ser objeto da troca, ainda mais quando situado numa localização estratégica, junto a uma via expressa (Marginal Pinheiros) e bairros de acentuada provisão de serviços públicos, no qual funciona uma repartição pública, em contraposição a outros imóveis disponíveis, inclusive sem qualquer destinação específica, integrados ao patrimônio municipal.

Como outro ator relevante nesse acordo segundo, há o Ministério Público, que assina, por meio de dois Promotores de Justiça na condição de testemunha do acordo, sem assumir a qualificação de **participe**, reservada à Prefeitura e às empreiteiras.

---

d) enviar ao Ministério Público, ao Judiciário e aos demais Participes, informações e documentos pertinentes à situação ambiental do imóvel Público;

e) elaborar e aprovar o projeto executivo e o respectivo memorial descritivo das especificações das obras projetadas de 01 (um) Centro de Educação Infantil – CEI;

f) elaborar e aprovar o projeto executivo e o respectivo memorial descritivo das especificações das obras projetadas de 01 (um) Centro Temporário de Acolhimento – CTA;

g) levantar as necessidades e premissas para subsidiar a construção da nova sede da Prefeitura Regional de Pinheiros;

h) entregar às empresas Participes os projetos e as autorizações necessárias para a realização da revitalização e reforma das Praças Roosevelt e Victor Civita, que serão implementadas pelas empresas Participes”

Já as obrigações das empreiteiras, nesses termos: “2.2. [...] a) elaborarem levantamento arbóreo do Imóvel Público, de que trata o presente Protocolo de Intenções;

b) elaborarem laudo de avaliação ambiental para verificação de eventual contaminação existente no Imóvel Público, notadamente na parte deste que será objeto da permuta pretendida;

c) realizarem estudo sobre a viabilidade urbanística, ambiental, econômica e financeira de se promover a permuta entre os imóveis citados na cláusula primeira.

2.2.1. Uma vez formalizada a permuta entre o Imóvel Público e o Imóvel Privado, executar integralmente as contrapartidas, em conformidade com a cláusula 2.1.2. deste Protocolo de Intenções, as quais contemplam no mínimo as seguintes obrigações:

a) implantarem 01 (um) Centro de Educação Infantil – CEI;

b) implantarem 01 (um) Centro Temporário de Acolhimento – CTA;

c) Recuperarem e realizarem a manutenção da Praça Roosevelt pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, compreendendo a sua limpeza, ajardinamento e manutenção, conforme será especificado em termo de cooperação próprio, incluindo a construção de equipamentos esportivos;

d) recuperarem a estrutura física do prédio e realizarem a manutenção da Praça Victor Civita pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, compreendendo a sua limpeza, ajardinamento e manutenção, conforme será especificado em termo de cooperação próprio;

e) Se constatada a existência de passivo ambiental na parte do Imóvel Público que será objeto de permuta, apresentarem plano de intervenção para sua remediação de uso declarado, bem como procederem ao pagamento de eventual multa ambiental ou urbanística incidente sobre o Imóvel Público;

f) Aprovado o plano de intervenção previsto na letra “h” acima, realizarem a remediação para uso declarado ali prevista, bem como o monitoramento do solo e da água, pelo tempo que vier a ser definido, também no plano de intervenção;

g) apresentarem o Projeto Básico e Executivo, o memorial descritivo das especificações das obras projetadas relativas à implantação do novo edifício-sede da Prefeitura Regional de Pinheiros;

h) Promoverem a construção da nova sede da Prefeitura Regional de Pinheiros ou a reforma da existente, conforme documentos indicados no item 2.2.1. “g”.”.

Conquanto não tenham assumido formalmente a condição de **partícipes**, os grupos favoráveis à implantação do Parque Augusta acompanharam de perto a condução dos trabalhos da negociação, expondo ou o contentamento com a solução proposta dado o caráter imediato da solução – ainda que dependesse de obras e formalidades necessárias à efetiva implantação do parque – ou descontentamento, afirmando subsistir outras prioridades à frente a serem assumidas pela administração pública municipal ou outros bens que poderiam ser objeto da permuta.

Quanto ao acordo terceiro<sup>21</sup>, firmado em agosto de 2018, percebe-se, de partida, uma clara mudança de enfoque na identificação dos partícipes do acordo. Isso porque chamados à negociação não apenas a municipalidade de São Paulo e as empresas Albatroz e Flamingo, mas também o Ministério Público do Estado de São Paulo, autor da ação civil pública e diversas associações civis que atuam como *amici curiae* nos processos judiciais em andamento, para assumirem a condição de anuentes e intervenientes. Mais: as partes indicam ter celebrado um acordo definitivo, e não provisório ou excessivamente dependentes do implemento de condições que caracterizaram o “Protocolo de Intenções” de 2017.

Nesse acordo, dirigido ao órgão julgador da ação civil pública e das demais ações pendentes sobre o mesmo tema da abertura do Parque Augusta (ações populares propostas por Silvio Rodrigues e Gilberto Tanos Natalini e processos administrativos sancionadores em razão de violação de deveres de preservação de meio ambiente), as partes autoras das ações coletivas ou populares desistiram das ações e, como contrapartida, as empresas doarão os imóveis necessários para a implantação do parque, comprometendo-se, em paralelo, a construir as instalações necessárias (restauro dos bens tombados, enriquecimento da área verde, manejo arbóreo e respectiva compensação ambiental), ligação em um *boulevard* direcionado para a Praça Roosevelt, situada a um quarteirão de distância, além de pagar indenizações em cifra milionária destinada à municipalidade para a manutenção do Parque Augusta por dois anos.

Em retorno, as empresas Albatroz e Flamingo recebem o direito de transferir para terceiros o potencial construtivo que se estabelecia sobre os imóveis do parque, calculado de acordo com as diretrizes presentes no Plano Diretor Estratégico de 2014. Podem, inclusive, utilizá-lo para fins próprios, construindo em outra área na cidade de São Paulo.

A Prefeitura do Município de São Paulo, além de receber o Parque Augusta em condições de funcionamento e operação, poderá, com esse acordo, liberar a utilização de numerário recuperado em ações anticorrupção promovidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, destinando-o para a recuperação e construção de creches e CEUs (cláusula décima sétima do acordo).

A evolução do acordo segundo para o acordo terceiro revela a maturação do processo de negociação, em que se aplicaram claramente os pressupostos da **Teoria dos Ganhos Mútuos**.

Segundo tal teoria<sup>22</sup>, deve ser estimulada a criatividade dos agentes que negociam, para que sejam aumentados os leques de opções das alternativas e, com isso, criar um espaço para a negociação e a seleção da solução adequada para o término do conflito. Trata-se de viabilizar a formação de acordos de intensidades e abrangências diferentes,

<sup>21</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2s0oQY8>. Acesso em: 14 ago. 2018.

<sup>22</sup> Confira: FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro: Solomon, 2014. p. 71-89.

de acordo com a complexidade do assunto, com a necessária busca pelas partes de **ganhos mútuos**. As partes identificam os interesses que compartilham entre si e preservam o relacionamento entre elas, podendo cooperar novamente à frente, usufruindo dos benefícios advindos da composição entabulada. Mais: valeram-se de instrumentos jurídicos presentes na legislação municipal, ainda que não muito utilizados, como a doação de imóvel para a implantação de parque e a possibilidade conjunta de se transferir o direito de potencial construtivo, com acréscimo, em razão da finalidade declarada do ato doador.

No caso, há claramente o efeito positivo da solução com definitividade do problema – ainda que pendente a homologação judicial do acordo –, colocando concretamente um ponto final à celeuma que se desenrola há quatro décadas.

Outro detalhe que deve ser ressaltado, na linha da aplicação da Teoria dos Ganhos Mútuos, é a constatação que, em simultaneidade à execução do acordo segundo, os partícipes prosseguiram os diálogos junto ao Ministério Público no sentido de concretizar uma saída extrajudicial para o conflito do Parque Augusta.

A solução imediata conferida ao caso, ainda que possa ser criticada quanto ao seu mérito, parece ter dado números finais ao conflito de forma democrática e participativa.

## 5. Considerações finais

É certo que a discussão sobre como se efetiva o melhor aproveitamento do espaço urbano não data de hoje. São inúmeras as teorias sobre o planejamento urbano que, ao se enfeixar, apontam para a introdução de temas como **sustentabilidade** – em suas mais variadas gamas, ambiental, social, econômica e cultural –, **cidadania** e **democracia** como fatores de influência na decisão quanto à aplicação de uma determinada medida planejadora de um espaço da cidade.

Nesse contexto se insere a pauta pela busca dos cidadãos em acessar novas áreas verdes, além de preservar as existentes nos centros urbanos, em prestígio ao desenvolvimento de novas formas de lazer e de incentivo à saúde mental e física dos cidadãos, dentre outros objetivos.

Motivados pela criação de uma externalidade francamente positiva na implantação desses parques, as entidades estatais e não estatais têm desenvolvido um papel de destaque na formulação de políticas públicas gerais que incentivem a criação de tais áreas, como o fomento aos particulares para que forneçam parte ou integralidade de bens privados para a sedimentação dessas áreas verdes para o acesso público da coletividade e, principalmente, a manutenção desses espaços como passíveis de serem desfrutados pelo público.

Assim como tem sido frequente a atuação de entidades civis organizadas no sentido de pressionar os poderes públicos para que tornem, de fato, prioritária a adoção de tal caminho na produção e preservação de um meio ambiente equilibrado e acessível isonomicamente a todos os cidadãos.

Décadas de atraso com apagão de canetas dos burocratas, tentativas malsucedidas ou mal refletidas no emprego dos instrumentos jurídicos, como as declarações de utilidade pública que caducaram pela não propositura da ação expropriatória ou de acordo para o pagamento da indenização devida ao particular, tendem a ser substituídas por posturas dialógicas<sup>23</sup>, em que as partes envolvidas se conheçam reciprocamente. Caso tenham a

<sup>23</sup> Como boa novidade e estímulo, menciona-se a Lei Federal 13.140/2015, que regulou, a título de autocomposição de conflitos, a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos para a União, estados, Distrito Federal e municípios.

coragem de identificar os interesses mútuos e verificar, no limite da legalidade, como podem frutificar para o futuro, as partes envolvidas podem gerar benefícios disseminados à coletividade.

Nessa medida, no caso analisado do Parque Augusta no Município de São Paulo, ainda com vários desdobramentos a seguir, concluímos que a estruturação de um processo administrativo de negociação no campo extrajudicial com o objetivo de implantação de equipamentos urbanos de fruição da coletividade certamente facilitou a chegada ao consenso que dissipa a controvérsia existente, com grandes chances de estabilização de seus efeitos, à vista do poder decorrente da homologação judicial de tal acordo.

Parte desse sucesso deve ser certamente dirigido à ampla participação pública e privada, em espelho da democracia, para obtenção do acordo que se afirma definitivo sobre a questão. Outra parcela do sucesso deve ser identificada na postura ativa dos participantes da seara da negociação quanto a não se sentirem satisfeitos com o Protocolo de Intenções firmado em 2017, especialmente diante das várias amarras jurídicas e técnicas que bloqueavam a plena efetividade de tal acordo.

Verifica-se, adiante, como a **Teoria dos Ganhos Mútuos**, desenvolvida pela Escola de Negociação de Harvard e capitaneada pelos professores Roger Fisher e William Ury, parece explicar as condutas de todas as partes envolvidas até se atingir um resultado satisfatório, com a utilização dos instrumentos jurídicos e econômicos à disposição da Prefeitura do Município de São Paulo no que diz respeito ao planejamento e ordenamento da cidade e das limitações administrativas relacionadas à edificação de prédios e à preservação de áreas verdes.

É de se aguardar que essa dinâmica de negociação seja reproduzida em outras áreas de acompanhamento e implementação de políticas públicas na cidade, na prestação de serviços públicos e na implantação de áreas públicas em prol da coletividade.

## 6. Referências bibliográficas

AMÂNCIO, Thiago. Construtoras e prefeitura de SP fecham novo trato sobre parque Augusta. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/34OU6YF>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. *Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941*. Disponível em: <https://bit.ly/385P3Ff>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. *Manual de Negociação Baseado na Teoria de Harvard*. Brasília, DF: EAGU, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Yiee2V>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. *Lei 13.140, de 26 de junho de 2015*. Disponível em: <https://bit.ly/34QVI4i>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM). *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2ON4hYd>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CÂMARA DOS VEREADORES DE SÃO PAULO. *Lei n° 15.941, de 23 de dezembro de 2013*. Disponível em: <https://bit.ly/2DIseJU>. Acesso em: 10 ago. 2018.

FÁBIO, André Cabette. Doria anuncia acordo pelo Parque Augusta. O que SP cede e o que ganha. *Jornal Nexo*, [S.l.], 4 ago. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2YISsvs>. Acesso em: 10 ago. 2018.



FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Petição protocolizada no Processo nº 1017163-55.2016.8.26.0053, comunicando formalização de acordo sobre o “Parque Municipal Augusta”, em 10 de agosto de 2018*. Disponível em: <https://bit.ly/3876JAx>. Acesso em: 14 ago. 2018.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo. *Resolução n. 23/2004*. Disponível em: [encurtador.com.br/qrwM6](http://encurtador.com.br/qrwM6). Acesso em: 10 abr. 2019.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Decreto 10.766/1973*. Disponível em: <https://bit.ly/2qm6OiN>. Acesso em: 10 ago. 2018.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Decreto 10.954/1974*. Disponível em: <https://bit.ly/33OzgY8>. Acesso em: 10 ago. 2018.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Decreto 9.238/1970*. Disponível em: <https://bit.ly/33Qavuw>. Acesso em: 10 ago. 2018.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Protocolo de Intenções que entre si celebram Prefeitura do Município de São Paulo e Flamingo Investimentos Imobiliários Ltda. e Albatroz Investimentos Imobiliários Ltda*. Disponível em: <https://bit.ly/2RvEUW3>. Acesso em: 14 ago. 2018.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *São Paulo ganha parque na região da Rua Augusta*. Disponível em: <https://bit.ly/2YjsGrK>. Acesso em: 10 ago. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Agravo de Instrumento 2116910-91.2014.8.26.0000*. Relator: Desembargador Antonio Carlos Malheiros. Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público. Foro Central Cível – 29ª Vara Cível. Data do Julgamento: 07/04/2015. Disponível em: [encurtador.com.br/mxSUY](http://encurtador.com.br/mxSUY). Acesso em: 10 ago. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Apelação 1052212-84.2014.8.26.0100*. Relator: Desembargador Maurício Fiorito. Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público. Foro Central Cível - 29ª Vara Cível. Data do Julgamento: 07/06/2016. Disponível em: [encurtador.com.br/IPUV3](http://encurtador.com.br/IPUV3). Acesso em: 10 ago. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Processo Ação Civil Pública 1017163-55.2016.8.26.0000*. Disponível em: [encurtador.com.br/eAHIZ](http://encurtador.com.br/eAHIZ). Acesso em: 10 ago. 2018.

VEIGA, Edison. Construtora detalha como será o Parque Augusta. *Estadão*, São Paulo, 9 fev. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2LpGPOF>. Acesso em: 10 ago. 2018.

VEIGA, Edison. Cronologia do terreno do Parque Augusta (1902-2015). *Estadão*, São Paulo, 3 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2Ym0Jzh>. Acesso em: 10 ago. 2018.